Ministerie van Buitenlandse Zaken

Scorecard AfDB

Datum	19 juni 2015
SCORECARD	African Development Bank (AfDB)
Opgesteld door	Directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten Afdeling Internationale en Financiële Instellingen T- +31 (0)70 – 348 5240

Inhoudsopgave

1 Inleiding

Scorecards worden opgesteld om het functioneren en de beleidsrelevantie van multilaterale organisaties in kaart te brengen. De Nederlandse inzet in multilaterale organisaties wordt geconcentreerd op organisaties die relevant zijn voor het Nederlandse beleid en die effectief zijn, dan wel een sleutelrol vervullen binnen de multilaterale architectuur als "systeemorganisatie". Dit vraagt om zorgvuldige en regelmatige toetsing. Het streven is om scorecards op te stellen voor de VN Fondsen en Programma's, de Internationale Financiële Instellingen, de voor Nederlands BHOS-beleid relevante gespecialiseerde VN-organisaties en kantoren, en de majeure wereldwijde fondsen; multilaterale organisaties waaraan Nederland een substantiële ODA-bijdrage levert. De relevantie wordt primair getoetst aan het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, maar de bredere betekenis van multilaterale instellingen voor andere aspecten van Nederlands beleid wordt waar relevant meegenomen.

Elke scorecard geeft een overzicht van de doelstellingen, het mandaat en de kernkwaliteiten van de betreffende internationale instelling, van de wijze waarop de organisatie is ingericht en welke activiteiten ze uitvoert, van de financiële omvang en de Nederlandse bijdragen. Op basis van een analyse van de verschillende deelaspecten wordt een appreciatie gegeven van de organisatorische effectiviteit en van de relevantie voor en de impact op de Nederlandse beleidsdoelstellingen. Er wordt een appreciatie gegeven van de mate waarin organisaties voor het Nederlandse BHOS-beleid relevante resultaten behalen. Deelaspecten van effectiviteit worden beoordeeld op basis van specifieke criteria en gescoord op een vierpuntsschaal van onvoldoende, matig, voldoende en goed. Daarnaast wordt een "verwachting voor positieve verandering" gegeven. Beleidsmatige relevantie en impact (resultaten) worden aangeduid met de kwalificaties relevant, beperkt relevant en niet relevant. Een samenvatting van al deze scores is te vinden in de tabellen in hoofdstuk 5.

De scorecards zijn samengesteld op basis van rapportages van de organisatie zelf, van de *Board of Auditors*, interne en externe evaluaties, beoordelingen door andere donoren en van het *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN).[1] Daarnaast wordt om de input gevraagd van betrokken vakdepartementen, de Permanente Vertegenwoordigingen en Kiesgroepkantoren. Ook informatie van ambassades over het functioneren van landenkantoren van multilaterale instellingen zijn in de scorecard verwerkt. De scorecards worden iedere twee jaar geactualiseerd.

[1] Binnen MOPAN evalueert Nederland samen met 18 gelijkgezinde landen het functioneren van VN organisaties en Internationale Financiële Instellingen. Vanaf 2015 worden, per keer, in een tweejaarlijkse cyclus, ongeveer 13 organisaties doorgelicht op organisatorisch functioneren en ontwikkelingseffectiviteit.

2 Algemene achtergrond

2.1 Doelstelling en toegevoegde waarde

De Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep heeft als centrale doelstelling armoedebestrijding in Afrika door middel van het bevorderen van duurzame economische groei en sociale ontwikkeling. Het mandaatgebied van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep behelst het gehele Afrikaanse continent.

De Groep bestaat uit de Afrikaanse Ontwikkelingsbank (AfDB, de Bank) met 54 Afrikaanse lidstaten en 26 niet-regionale leden; uit het Afrikaanse Ontwikkelingsfonds (AfDF, het Fonds) gefinancierd door de bank en 14 niet-regionale landen en het Nigeria Trust Fund (NTF).

De Bank werd in 1963 opgericht door 23 pas onafhankelijk geworden Afrikaanse staten. Sinds 1982 zijn ook niet-regionale landen lid van de Bank. De oprichting had tot doel om de kapitaalstromen naar Afrikaanse landen te vergroten. Het AfDF werd in 1972 opgericht door de Bank en 13 niet-regionale landen, waaronder Nederland. Het Fonds richt zich primair op de bestrijding van armoede in de lage-inkomenslanden van Afrika door het verstrekken van concessionele leningen en schenkingen. Het NTF is in 1976 opgericht door Nigeria.

De Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep is een ontwikkelingsbank voor en van Afrikaanse landen en kan daardoor rekenen op een hoge mate van legitimiteit en ownership van Afrikaanse landen, wat in het post-Busan tijdperk en voor de post-2015 agenda van groot belang is. De Bank Groep beschikt niet over een politiek mandaat maar heeft wel een belangrijke normerende en beleidsadviserende rol. De Bank Groep investeerde in 2014 UA[2] 5,06 miljard in Afrika in de vorm van schenkingen, leningen, projecten, programma's en technische assistentie. De Bank Groep kwalificeert derhalve ook als operationele en als systeemorganisatie voor Afrika.

2.2 Organisatie, werkwijze en activiteiten

Het hoofdkantoor van de Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep is sinds de oprichting gevestigd in Abidjan. Tijdens de crisis in Ivoorkust is de Bank tijdelijk verhuisd naar Tunis. In 2014 is het overgrote deel van de staf van de Bank weer in Abidjan geplaatst. De verwachting is dat de verhuizing in 2015 afgerond wordt.

Naast het hoofdkantoor in Abidjan en het tijdelijke hoofdkantoor in Tunis heeft de Bank op dit moment 29 veldkantoren, waarvan 12 in fragiele staten en 7 zogenoemde *customized liaison offices*. Deze *customized liaison offices* zijn kleiner dan veldkatoren en worden ondergebracht bij een ministerie in het betreffende land. De landen waar de veldkantoren gevestigd zijn vertegenwoordigen ongeveer 95% van de waarde van de uitstaande leningen van de Bank. Daarnaast beschikt de Bank over twee *Regional Resource Centers* in Nairobi en Pretoria. Het decentralisatieproces met bijkomende delegatie van bevoegdheden is enige jaren geleden ingezet en is gericht op meer efficiëntie, effectiviteit en grotere zichtbaarheid van de Bank op landenniveau. De recente *mid-term* evaluatie heeft een nieuwe impuls aan dit proces gegeven.

De AfDB telt 80 lidstaten, waaronder 54 regionale (Afrikaanse) en 26 niet-regionale lidstaten. Landen worden lidstaat van de AfDB door het kopen van aandelen. Alle

[2] UA staat voor Units of Account en is de munteenheid die de AfDB gebruikt. Units of Account zijn gelijk aan de Special Drawing Rights (SDRs) van het IMF en de Wereldbank. 1 UA = 1 SDR = 1,26 EUR (3 juni 2015).

landen in Afrika zijn aandeelhouder van de AfDB. Zuid Soedan, Turkije en Luxemburg zijn de nieuwste aandeelhouders van de AfDB. Het stemrecht in de verschillende besluitvormende organen wordt afgeleid van het ingelegde aandelenkapitaal. Sinds de vijfde kapitaalverhoging in 1998 is de verdeling wat betreft aandelenkapitaal en daarmee stemrecht vastgesteld op 60% voor regionale aandeelhouders en 40% voor niet-regionale aandeelhouders.

De Raad van Gouverneurs is het hoogste besluitvormende orgaan van de AfDB. Deze Raad komt bijeen tijdens de jaarvergadering. Het dagelijks bestuur van de Bank is gedelegeerd aan de Raad van Bewindvoerders. Deze Bewindvoerders zijn permanent geplaatst op het hoofdkantoor en nemen, namens de kiesgroeplanden die zij vertegenwoordigen, deel aan de vergaderingen van de Raad van Bewindvoerders. Naast de Verenigde Staten en Nigeria, die een eigen Bewindvoerder hebben, hebben de overige landen zich verenigd in 18 kiesgroepen, elk met een aparte bewindvoerder.

Het AfDF bestaat uit de 25 niet-regionale aandeelhouders van de Bank. Niet-regionale lidstaten moeten eerst lid worden van het AfDF alvorens ze aandeelhouder van de AfDB kunnen worden. De lidstaten van het AfDF zijn zogenoemde *state participants*. Het fonds maakt onderscheid tussen *state participants* met stemrecht in de board van het AfDF en reguliere donoren zonder stemrecht. Angola is het eerste Afrikaanse land dat dit jaar als *state participant* toetreedt. De niet-regionale landen hebben 50% van het stemrecht binnen het Fonds. De andere 50% is in handen van de AfDB, de andere *state participant* binnen het AfDF. Binnen de Raad van Bewindvoerders bezetten de niet-regionale landen 7 stoelen en de AfDB (in de praktijk de regionale lidstaten) ook 7 stoelen.

Aan het hoofd van de Bank staat de door de Gouverneurs gekozen President. Sinds 2005 is dit Donald Kaberuka, voormalig minister van Financiën van Rwanda. In 2015 loopt de tweede en laatste termijn van Kaberuka af. Tijdens de jaarvergadering in mei 2015 is de nieuwe President van de AfDB gekozen. De aandeelhouders hebben in open, transparante en eerlijke verkiezingen Akinwumi Adesina uit Nigeria tot nieuwe President gekozen. Het open verkiezingsproces van de AfDB is uniek in vergelijking met andere multilaterale ontwikkelingsbanken. Adesina is vanaf 1 september 2015 voor een periode van vijf jaar President van de AfDB.

De Bank verstrekt leningen en schenkingen voor projecten en programma's aan midden-inkomenslanden en kredietwaardige lage inkomenslanden. Naast leningen aan overheden, investeert de Bank ook in de private sector met leningen aan bedrijven, banken, aandelenparticipaties en garanties. Daarnaast verleent de Bank technische assistentie. Regionale (economische) integratie is hierbij een belangrijk doel. De Bank investeert voornamelijk in infrastructuur, landbouw, energie, watervoorzieningen en de financiële sector.

De Bank verkrijgt middelen 1) door op de kapitaalmarkt te lenen; 2) uit rente-inkomsten van uitstaande leningen; en 3) door aandelenkapitaal van de lidstaten.

Het Fonds verschaft concessionele project- en programmaleningen en schenkingen aan de overheden van de armste lage-inkomenslanden. AfDF wordt gefinancierd door de 25 niet-regionale lidstaten, Angola, Egypte, Libië en Zuid Afrika (AfDF-13). De financiële middelen van het Fonds worden in principe elke drie jaar door donoren aangevuld.

2.3 Nederlandse rol en invloed

Nederland (0,87%) vormt binnen de Raad van Bewindvoerders een kiesgroep met het Verenigd Koninkrijk (1,69%) en Italië (2,43%). De kiesgroep beschikt binnen de Bank over 4,98% van de stemmen en binnen het Fonds over 9,84% van de stemmen. Voor Nederland is de Bewindspersoon verantwoordelijk voor Handel en

Ontwikkelingssamenwerking de Gouverneur en de Directeur Generaal Internationale Samenwerking de Plaatsvervangend Gouverneur.

Nederland wordt in Abidjan permanent vertegenwoordigd. In een periode van 11 jaar bezet Nederland gedurende 8 jaar de stoel van Senior Adviseur en gedurende 3 jaar die van Adviseur. Nederland levert tevens gedurende 9 van de 11 jaar de Plaatsvervangend Bewindvoerder. De functie van Bewindvoerder roteert tussen de twee grootste aandeelhouders uit de kiesgroep, het Verenigd Koninkrijk en Italië. Nederland is hiermee permanent vertegenwoordigd in de Raad van Bewindvoerders.

2.4 Financiële omvang en bijdragen (in UA miljarden)

Boekjaar 2014	**Bank**	**Fonds**
Verstrekte schenkingen in 2014	-	1,59
Bijdrage (cumulatief) aan schuldverlichting (HIPC)	-	0,416
Goedgekeurde leningen in 2014	3,20	-
Totaal kapitaal	65,1	-
Nederlands aandeel/cumulatieve bijdrage	0,548 (0,861%)	1,109 (4,228%)
Kiesgroep aandeel in % (stemrecht)	4,98%	9,84%
Positie Nederland op ranglijst	14/26 (niet regionale aandeelhouders)	10/26 (AfDF-13)
Aantal aandeelhouders / donoren	Totaal 80 (54 regionaal, 26 niet-regionaal)	26 (AfDF-13)

Toen de Bank werd opgericht is kapitaal gestort door de aandeelhouders. Lidstaten leveren een financiële bijdrage aan de Bank tijdens de zogenoemde kapitaalsverhogingen. Bij de Bank hebben er nu zes grote kapitaalsverhogingen plaatsgevonden. De meest recente vond plaats in 2010. Het kapitaal werd verhoogd van UA 21,9 miljard naar UA 63,7 miljard, een verhoging van 200%. Van het kapitaal van de bank wordt maar 6% daadwerkelijk ingelegd (*paid-in capital*). De andere 94% van het toegezegde kapitaal geldt als garantiekapitaal (*callable capital*). Nederland is met een stemrecht van 0,87% de veertiende niet-regionale aandeelhouder. Nigeria is met 9,28% van de stemmen de grootste aandeelhouder van de Bank. Andere grote aandeelhouders zijn: VS (6,56%), Japan (5,49%), Egypte (5,38%), Zuid Afrika (4,87%), Algerije (4,23%) en Duitsland (4,13%).

De middelen voor het Fonds zijn voor het laatst in 2013 aangevuld. Door de donoren werd een bedrag van UA 3,81 miljard voor de periode 2014-2016 toegezegd. Het totaal aan middelen dat tijdens AfDF-13 beschikbaar is gesteld is UA 4,88 miljard. Nederland draagt 3,8% van de totale middelen bij en is daarmee de tiende donor. De grootste donoren zijn het Verenigd Koninkrijk (14%), Duitsland (9,2%), de Verenigde Staten (8,8%) en Frankrijk (8,3%).

De Bank beheert ook nog 22 multilaterale en 14 bilaterale *Trust Funds*, waaronder de *Africa Water Facility*. Nederland is donor van drie *Trust Funds* bij de AfDB: de *African Legal Support Facility* (ALSF), *Making Finance Work for Africa* (MFW4A) en *Rural Water Supply and Sanitation Initiative Grants* (RWSSI) program.

3 Institutionele aspecten en functioneren van de organisatie

3.1 Strategie en focus

De Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep heeft als overkoepelende doelstelling om armoede te bestrijden in Afrika door duurzame economische ontwikkeling en sociale ontwikkeling te bevorderen. De Bank richt zich hierbij op een aantal focusgebieden en heeft een duidelijk afgebakend geografisch mandaat. De Britse Multilateral Aid Review (MAR) van 2011 prijst de sterke thematische focus. Het rapport van het Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) benoemt eveneens het geografische mandaat en het regionale ownership als sterke punten van de AfDB. Deze aspecten geven de bank volgens MOPAN legitimiteit onder de Afrikaanse landen en hebben een positieve impact op het begrijpen en bespreekbaar kunnen maken van nationale en regionale behoeften en prioriteiten.

De bank heeft in 2013 een tienjaren strategie vastgesteld voor de periode 2013-2022. Deze strategie vertaalt zich in twee doelstellingen die beogen tot duurzame en inclusieve economische groei op het Afrikaanse continent te komen. Daarnaast zijn er vijf operationele prioriteiten die een afspiegeling vormen van het comparatieve voordeel en de competenties van de Bank. Deze vijf prioriteiten zijn: 1) infrastructuurontwikkeling op het gebied van transport, water en energie; 2) regionale economische integratie; 3) private sector ontwikkeling; 4) goed bestuur; en 5) vaardigheden/technologie.

Voor het bereiken van de twee hoofddoelstellingen richt de Bank zich in het bijzonder op fragiele staten, voedselzekerheid/landbouw en gender. De vijf beleidsprioriteiten van de Bank komen terug in de projecten die de Bank financiert. De Bank investeert veel tijd in het identificeren van nieuwe financieringsbronnen. De Bank richt zich daarbij op opkomende economieën, samenwerking met grote filantropische instellingen, public private partnerships, co-financieringsopties en risico-mitigerende instrumenten.

De Bank werkt niet met een overkoepelende Theory of Change, maar heeft het afgelopen jaar enkele belangrijke beleidsnotities uitgewerkt, mede op basis van de bevindingen van evaluaties van het Independent Development Evaluation (IDEV) departement, de onafhankelijke evaluatiedienst. Deze evaluaties betroffen onder meer governance (Governance Action Plan II), fragiele staten, gender en regionale integratie. De voorbereiding en bespreking van deze strategieën hebben tot gevolg gehad dat er in het bestuur van de Bank steeds meer aandacht wordt gevraagd voor de politieke-economische context van het beleid binnen lidstaten, zowel door bewindvoerders van regionale als niet regionale lidstaten. De Bank wordt regelmatig uitgedaagd om dit ook in de context van het decentralisatieproces (delegation matrix, strategic staffing) mee te nemen. De belangen van lenende landen komen ook tot uiting in het safeguards beleid. Projecten moeten voldoen aan de strenge richtlijnen die in dit beleid zijn vastgelegd. Op deze manier wordt getracht schadelijke gevolgen van bankprojecten te ondervangen.

De Bank sluit in zijn programma’s en projecten nauw aan bij nationaal armoedebeleid en vertaalt dit door in een eigen landenstrategie. Deze landenstrategieën vormen de basis voor de projecten en programma’s die gefinancierd worden in een bepaald land. Er wordt in de landenstrategieën expliciet verwezen naar het nationaal beleid op het gebied van armoedebestrijding. MOPAN prijst de AfDB voor de sterke verbinding tussen nationaal ontwikkelingsbeleid en de eigen beleidsprioriteiten.

Beoordeling: Goed = 4

3.2 Resultaatsturing

In september 2010 is door de Bank het *One-Bank Results Measurement Framework* aangenomen. Dit *Results Measurement Framework* is in 2013 aangepast aan de tienjaren strategie van de bank. De thema's in de tienjaren strategie zijn omgezet naar concrete doelstellingen in het *Results Measurement Framework* 2013-2016.

Dit *framework* heeft geleid tot een aanzienlijke verbetering van de beoordeling van de wijze waarop middelen worden verdeeld en ingezet. Als onderdeel van het raamwerk wordt ieder jaar een *Annual Development Effectiveness Review* (ADER) met thematische en landenspecifieke resultaten gepresenteerd aan de Raad van Bewindvoerders. In de ADER gaat de bank niet alleen in op de bereikte resultaten maar ook op operationele en institutionele aspecten. De bank illustreert de resultaten met cijfers, grafieken en case studies. Deze informatie is openbaar en op de website van de AfDB toegankelijk gemaakt. Ook op landenniveau worden resultaten gemeten en gepubliceerd in zogenoemde *Country Portfolio Performance Review* (CPPRs) en evaluaties van de landenstrategieën. Voorts is de Bank begonnen met een interactief IT-platform dat de bijna 6.000 geografische locaties van een totaal van 602 Bank programma's met projectinformatie weergeeft (*MapAfrica*). Daarmee is de communicatie van de resultaten in orde.

Zowel MOPAN als de MAR zien de publicatie van ADER als een grote vooruitgang. MOPAN concludeert verder dat de bank hervormingen blijft toetsen aan de hand van resultaten. Het blijft echter lastig om ontwikkelingsuitkomsten op een hoger niveau te aggregeren. Ook de MAR erkent dat het voor de AfDB lastig is om de daadwerkelijke output van programma's en projecten aan te tonen. In 2015 zal in Mozambique een *pilot* plaatsvinden gebaseerd op de uitwerking van een *results based* landenstrategie.

De meerjarenbegroting is opgesteld in lijn met de tienjaren strategie. De bank heeft daarnaast een nieuw *cost accounting* systeem ontworpen. Door dit systeem kunnen de toewijzing van middelen en bereikte resultaten aan elkaar gekoppeld worden.

De verdeling van middelen over de beleidsprioriteiten wordt ieder jaar inzichtelijk gemaakt in het Jaarverslag. De beleidsprioriteiten van de bank komen ook terug in de landenstrategieën die de bank voor ieder land maakt.

Beoordeling: Goed = 4

3.3 Partnerschappen

Door het Afrikaanse karakter van de AfDB verloopt de samenwerking met de autoriteiten van de operatielanden goed. Deze succesvolle samenwerking wordt in de MAR onderschreven. De veldkantoren in 29 landen en de twee RRC's dragen hier aan bij. Ook in het meest recente rapport van MOPAN wordt de beleidsdialoog tussen de AfDB en nationale overheden als adequaat bestempeld, maar dit kan nog beter. De decentralisatieagenda draagt tevens bij aan de kwaliteit van de dialoog. Terugkerend knelpunt is nog het beperkte mandaat van staf op decentraal niveau. De *Delegation of Authority Matrix* zal nog verder aangescherpt moeten worden. De *midterm review* van het decentralisatieproces laat een duidelijk positief effect van fysieke veldkantoren zien, maar er valt nog meer winst te boeken. De Bank heeft de meeste *Paris-declaration* indicatoren op het gebied van beleidsdialoog en coördinatie gehaald.

De AfDB heeft recent richtlijnen opgesteld waarin het aangaan van partnerschappen beschreven wordt. Het gaat hierbij om partnerschappen met niet-soevereine

entiteiten als bedrijven, investeringsfondsen, filantropische instellingen en NGO's. Partnerschappen worden voor de AfDB belangrijker door teruglopende donormiddelen. Deze niet statelijke instellingen brengen additionele financieringsmogelijkheden en soms kennis mee die de bank nodig heeft om zijn doelstellingen te behalen.

In de samenwerking met niet statelijke actoren zal de bank zorgen dat de legitimiteit, geloofwaardigheid en de reputatie van de bank niet geschaad wordt. Daarnaast wordt streng toegezien op de toegevoegde waarde van een samenwerkingsverband. De AfDB is onlangs een samenwerkingsverband met de *Bill and Melinda Gates Foundation* aangegaan. De AfDB werkte al samen met Microsoft.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.4 Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen

De decentralisatieagenda is de afgelopen jaren succesvol ingezet. Op dit moment zijn er veldkantoren in 29 Afrikaanse landen, vergeleken met 4 veldkantoren in 2002. De Bank is in 37 landen fysiek aanwezig. Van de *professional staff* werkt 49,6% buiten het hoofdkantoor. De medewerkers op de veldkantoren waren in 51% van de activiteiten eindverantwoordelijk. Dit draagt bij aan het vergroten van de effectiviteit van monitoring van projecten.

Naast de 29 veldkantoren en 7 *customized liaison offices* heeft de Bank ook nog twee *Regional Resource Centers* (RRCs) In Nairobi (Kenia) en Pretoria (Zuid Afrika). Deze grote kantoren bestrijken de regio Oostelijk en Zuidelijk Afrika. Vanuit Abidjan (Ivoorkust) wordt de Westelijke regio bediend. Het fragiele staten beleid van de AfDB is ook sterk geënt op de aanwezigheid van de grote RRCs en de aanwezigheid van veldkantoren in de fragiele staten.

De delegatie van bevoegdheden naar landenkantoren schiet nog tekort. Dit komt onder andere door het ontbreken van adequate ICT systemen op de veldkantoren. Ook is de eerdergenoemde *Delegation of Authority Matrix* nog onvoldoende helder, waardoor medewerkers op veldkantoren aarzelen zelfstandig besluiten te nemen. Training en duidelijke communicatie met en tussen themadirecties en veldkantoren zou dit kunnen ondervangen. De delegatie van beslissingsbevoegdheden naar veldkantoren gaat bij de AfDB minder ver dan bij de Wereldbank en de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank.

Het decentralisatiemodel van de Bank is in volle gang en heeft met de mid -term evaluatie (eind 2014) een sterke impuls gekregen. De terugkeer naar Abidjan vormde tevens de aanleiding om zowel kwantitatief als kwalitatief de verdeling van personeel op alle niveaus tussen het hoofdkantoor, veldkantoren en RRCs integraal te beoordelen en waar nodig aan te gaan passen. Momenteel worden aangepaste profielen van de verschillende rangen geformuleerd en een *skills audit* doorgevoerd. Op basis van consultaties met alle betrokkenen wordt ingezet op een optimale *skills mix*.

Beoordeling: Voldoende = 3
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = ↑

3.5 Beleidsevaluatie

De AfDB heeft een onafhankelijk evaluatie departement, het *Independent Development Evaluation (IDEV) Department*. Deze dienst verricht onderzoek naar de effectiviteit van het beleid, de strategieën en de procedures van de Bank en rapporteert aan de Raad van Bewindvoerders. De werkzaamheden van IDEV zijn vastgelegd in de *AfDB Independent Evaluation Strategy 2013-17*. Bevindingen van evaluaties en aanbevelingen worden verspreid binnen de Bank en aan alle lidstaten.

MOPAN prijst de onafhankelijkheid van IDEV. Ook wordt door MOPAN benadrukt dat IDEV de belangen van ontvangende landen of begunstigden ook meeneemt in de evaluaties. Ook de Britse MAR onderschrijft het beeld van de onafhankelijkheid van de evaluatiedienst. Daarnaast draagt de dienst volgens de MAR bij aan de uitwerking van nieuw beleid.

In 2014 werden er door IDEV evaluaties uitgevoerd over de transport sector, microfinanciering en het MKB. Dit zijn onderwerpen die nauw verweven zijn met de beleidsprioriteiten van de Bank. De evaluaties worden in de Board besproken. Naast de thematische evaluaties voert IDEV ook evaluaties uit van landenprogramma’s en strategieën. In 2014 was er daarnaast een grote evaluatie van het aanbestedingsbeleid.

IDEV is sinds het aantreden van de nieuwe *Evaluator General* een belangrijke stimulans geworden voor beleidsvernieuwing binnen de Bank en wordt als zodanig ingeschakeld. Twee voor Nederland belangrijke evaluaties zijn 1) de huidige *Bank Group Comprehensive Evaluation*, een belangrijke en brede overzichtsevaluatie[3], en 2) de evaluatie van de laatste kapitaalverhoging en middelenaanvulling. De tweede past in de beleidscyclus van de ADF-12 en ADF-13 processen.

Beoordeling: Goed = 4

3.6 Personeelsbeleid

Het Human Resources (HR) beleid van de Bank is aan veranderingen onderhevig. De Bank heeft in 2013 een *People Strategy* ontwikkeld. Deze strategie is gestoeld op vier pijlers: 1) ontwikkeling van leiderschap, 2) versterken van betrokkenheid personeel, 3) verbeteren van prestaties en verantwoording, en 4) het creëren van een toekomstbestendig personeelsbestand. De bank weet zijn personeel beter te betrekken bij de organisatie en medewerkers voelen zich gecommitteerd aan de missie van de bank.

Een belangrijk aandachtspunt is het aantal vrouwen binnen de organisatie. In 2014 was 26,9% van de beleidsmedewerkers van de AfDB vrouw. In het management gaat het om 30,7%. Het aandeel van vrouwen binnen de bank stijgt en dit komt onder meer door *outreach* activiteiten die de bank onderneemt. De nieuwe *Special Envoy on Gender* moet de voortgang hiervan bewaken.

Het is nog niet duidelijk welke uitwerking de terugkeer naar Abidjan op het personeelsbestand van de bank heeft. Het heeft in ieder geval gevolgen voor de salarissen van het personeel omdat de kosten van levensonderhoud in Ivoorkust aanzienlijk hoger zijn dan in Tunesië. De bank werkt op dit moment aan een omvangrijke herziening van de beloningsstructuur. Tegelijkertijd wordt in, het kader

[3] “A comprehensive, integrated and evidence-based assessment of the Bank’s development results across sectors, countries and regions; public and private operations, lending and non-lending activities.”

van het decentralisatieproces gewerkt aan een herziening van het personeelsbestand gericht op een optimale skills mix.

Het recente MOPAN rapport benoemt een reeks uitdagingen voor het nieuwe personeelsbeleid. De implementatie van het *performance management* systeem is een van de grootste aandachtpunten. De Bank heeft hier sinds september 2014 al een aantal slagen mee gemaakt.

Beoordeling: Matig = 2
Verwachting voor positieve verandering: waarschijnlijk = 🡅

3.7 Financieel beheer

Halverwege de jaren negentig heeft de Bank een aantal ingrijpende institutionele hervormingen doorgevoerd, waardoor het een effectievere organisatie is geworden met een substantieel netto inkomen en een gezonde vermogenspositie. De kapitaalverhoging van 2010 en de middelenaanvulling van 2014 hebben de financiële positie van de Bank verder versterkt en de financiële slagkracht van de Bank in lijn gebracht met haar nieuwe ambities.

De liquiditeitspositie van de AfDB is de afgelopen jaren verbeterd, en de Bank heef nu voldoende reserves opgebouwd. Eind december 2014 was er UA 5,3 miljard aan liquide middelen. Dit is ruim boven de als prudent aangegeven ondergrens van UA 2,9 miljard (dit staat gelijk aan financiële verplichtingen voor een jaar).

De inkomsten uit leningen dekten de operationele uitgaven in 2014 voor 75%. Dit betekent een verslechtering van de zogenoemde *loan coverage ratio*. De verslechtering werd veroorzaakt door het klimaat van lage rentes waardoor de AfDB minder inkomsten uit verstrekte leningen kon halen. De rente die de AfDB van lenende landen vraagt is gebaseerd op de LIBOR, de interbancaire rente. Daarnaast zijn de lopende kosten door de terugkeer naar Abidjan gestegen.

De kapitaalpositie van de Bank is goed, maar deze kan in de toekomst onder druk komen te staan. De kapitaalverhoging van 2010 leidt nog steeds tot een aanvulling van het kapitaal. Hierdoor blijft de uitleencapaciteit van de AfDB tot 2023 stijgen. De AfDB staat wel bloot aan concentratierisico doordat een groot deel van de leningenportefeuille zich bevindt in Noord Afrika, wat door kredietbeoordelaar S&P als een belangrijk risico voor de kapitaalratio wordt aangemerkt. De Bank steekt momenteel veel energie in het ontwerpen van alternatieven, zoals een *exposure swap* met IBRD en IADB (recentelijk door *Standard & Poor's* goed beoordeelt), meer publieke sector leningen in landen als Angola en Nigeria, alsook kredietgarantieprogramma's en cofinanciering met de *Africa Growing Together Fund*, een investeringsfonds afkomstig uit China.

Op het gebied van *cost recovery* gaat de Bank in 2014 vooruit ten opzichte van 2013 maar zijn de doelstellingen nog niet behaald. De *Cost to Income Ratio* (CIR) staat op 39,6% terwijl het doel 30% is. Het terugbrengen van de administratieve beheerslast kan hier een bijdrage aan leveren.

Ondanks de lage rentevoet, is de winst in 2014 gestegen als gevolg van hogere inkomsten uit leningen en investeringen. Hierdoor kunnen de reserves van de Bank verder worden aangevuld. De bank heeft dit risicodragend kapitaal nodig om een goede rating te behouden. De Bank geniet *preferred creditor status* en heeft een AAA rating van *Standard & Poor's*, *Moody's* en *Fitch Ratings* met stabiele vooruitzichten (2014).

De Bank beschikt over een *Internal Audit Department*, dat systematisch de bestuursprocessen en het risicobeheer evalueert. Het departement rapporteert direct aan de Raad van Bewindvoerders. Het onderneemt periodieke acties om na te

gaan in hoeverre zijn aanbevelingen zijn opgevolgd en rapporteert in deze gevallen direct aan de President en de Raad. KPMG, sinds 2007 de externe auditor van de Bank, heeft tot dusver (2013) geconcludeerd dat alle jaarverslagen in overeenstemming zijn met de internationale standaarden voor financiële rapportage.

AfDF heeft voor de periode 2014-2016 UA 5,374 miljard aan middelen. Het grootste deel van het AfDF budget wordt verdeeld onder staten die in aanmerking komen voor de middelen via een formule die verbonden is aan prestaties (*performance*) en behoefte (*need*). Daarnaast is er een speciale faciliteit voor fragiele staten en een specifiek budget voor projecten op het gebied van regionale integratie.

MOPAN merkt de financiële verantwoording van de AfDB aan als een van de sterke punten van de Bank. De Bank presteert goed op het gebied van *audit* en het ondernemen van actie in het geval van ongeregeldheden.

Beoordeling: Goed = 4

3.8 Corruptiebestrijding in de interne organisatie

Sinds 2006 is de *Integrity and Anti-Corruption Unit* van de AfDB operationeel. In 2011 werd besloten de eenheid te hervormen tot een volwaardig departement en is de staf verdubbeld. Het departement heeft het mandaat om onafhankelijk onderzoek te doen naar fraude, corruptie en wanbeleid binnen de Bank en de door de Bank gefinancierde activiteiten. De Bank hanteert een *zero tolerance* beleid ten aanzien van fraude, corruptie en wanbeleid. In 2010 heeft de Bank een overeenkomst getekend met de andere multilaterale banken die voorziet in een systeem waarbij de naleving en handhaving van sancties die een ontwikkelingsbank heeft opgelegd, ook wordt afgedwongen door andere instellingen. In 2007 is de klokkenluidersregeling goedgekeurd, waarmee de vertrouwelijkheid wordt gegarandeerd en de bescherming van klokkenluiders wordt gewaarborgd. Er is een *Staff Appeals Committee*, een vrouwelijke Ombudsman en een *Staff Integrity and Ethics Office*.

Klachten die betrekking hebben op aanbestedingen worden doorgaans onderzocht door het *Procurement Review Committee*. Daarnaast heeft de Bank ook een onafhankelijk beoordelingsmechanisme dat nagaat of regels worden nageleefd bij uitvoering van projecten. De richtlijnen voor dit mechanisme verschenen in 2010.

De MOPAN evaluatie concludeert dat procedures en praktijk m.b.t. de financiële verantwoording degelijk en betrouwbaar zijn; interne en externe audit zijn sterk en het anti-corruptiebeleid wordt geprezen.

Beoordeling: Goed = 4

4 Beleidsrelevantie en resultaten van de organisatie

4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten

1. Voedselzekerheid
Relevant. De AfDB keurde in 2014 (het laatste jaar van de inmiddels afgelopen landbouwstrategie) voor UA 488 miljoen projecten op het gebied van voedselzekerheid goed. Dit betekent dat ongeveer 10% van de totale financiering in 2015 naar voedselzekerheidsprojecten vloeide. Daarnaast werd er voor UA 57 miljoen aan voedselzekerheidsprojecten gefinancierd via *Trust Funds*. Het gaat daarbij in totaal om 35 projecten, waarvan 5 in de private sector. De bank richt zich bij investeringen in de landbouw op rurale infrastructuur zoals irrigatiesystemen, wateropslag, energie en wegen.

Indirect ondersteunt de Bank de landbouw in Afrikaanse landen tevens met investeringen in infrastructuur, het ontsluiten van de rurale gebieden en het bevorderen van regionale integratie. Daar landbouw een belangrijk onderwerp is van politiek debat in verband met het *Comprehensive Africa Agriculture Development Programme* (CAADP) en het belang van *country ownership* als voorwaarde voor voortgang buiten kijf staat, is de rol van de Bank in die dialoog en in het opbouwen van partnerschappen met andere relevante spelers zoals GAFSP, IFAD (krediet aan *smallholders*) en bijv. IFC (voor inschakeling van de private sector met betere aandacht voor *smallholders*) van groot belang.

De nieuwe Landbouw en *Agribusiness* Strategie (2015-2019) van de Bank komt binnenkort ter bespreking in de Board. Het thema voedselzekerheid en landbouw is één van de drie speciale aandachtsgebieden in de Tienjaren Strategie 2013-2022. De Bank richt zich vooral op landbouwinfrastructuur en management van hernieuwbare natuurlijke hulpbronnen. De strategie richt zich op drie focusgebieden: 1) de aanleg van landbouw gerelateerde infrastructuur, 2) het ondersteunen van *agribusiness* (de ketenbenadering) en innovatie en 3) duurzaam management van natuurlijke hulpbronnen.

2. Water
Beperkt relevant. De AfDB keurde in 2014 voor UA 259 miljoen aan projecten goed in de watersector. Dit is bijna 6% van het totaalbedrag aan goedgekeurde projecten. Het gaat daarbij in totaal om 10 projecten. Naast de steun van de Bank groep zijn er drie additionele Trust Funds gericht op water en sanitatie: het *Rural Water Supply and Sanitation Initiative* (RWSSI), de *African Water Facility* (AWF*)* en het *Multi-Donor Water Partnership Program* (MDWPP)*.* Via deze fondsen werd in 2014 voor 31,6 miljoen geïnvesteerd in de watersector.

3. Veiligheid en Rechtsorde
Relevant. De Bank keurde in 2014 voor een totaal van UA 366 miljoen aan projecten in fragiele staten goed. Het gaat hierbij om middelen die via het zachte leningenloket AfDF verstrekt worden. De middelen komen ten goede aan capaciteitsopbouw, sociale voorzieningen en infrastructuur.

Op het gebied van goed bestuur is de AfDB vooral gericht op goed economisch bestuur en beleid, maar zoals eerder gekenschetst is hierin sinds de formulering van de nieuwe Governance strategie (GAPII) ook meer nadruk komen te liggen op de politiek economische aspecten die t ontwikkelingsproces in landen tegenhouden of zouden kunnen bevorderen.

In 2013 rondde het *High Level Panel on Fragile States* een belangrijk advies af op basis van continent-brede consultaties, dat uitmondde in een nieuwe strategie en een specifiek departement dat zich met de complexe thematiek van fragiele staten bezighoudt, het *Transition Support Department* (ORTS). Het doel van dit departement is om analyses te formuleren waarna specifieke capaciteit van overheden kan worden versterkt om factoren van fragiliteit waar mogelijk te mitigeren, voorts werkgelegenheid voor met name jongeren te bevorderen, toegang tot voorzieningen te vergroten en waar mogelijk een betere verdeling van de opbrengsten van de ontginning van natuurlijke hulpbronnen. Dit nieuwe beleid markeert het begin van een nieuwe fase in de steun van de Bank voor fragiele staten en heeft in 2015 al verschillende malen complementaire documentatie geleverd welke lande strategieën verrijken.

4. Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR), inclusief hiv/aids
Niet relevant.

5. Gendergelijkheid
Relevant. De AfDB heeft in 2014 een *Special Envoy for Gender* aangesteld, mw. Geraldine Moleketi Fraser, een Zuid Afrikaanse ex Minister met internationaal aanzien. Inmiddels is ook de nieuwe strategie op het gebied van gender afgerond en goedgekeurd. Ook is er een speciale vertegenwoordiger gender aangesteld die belast is met de implementatie van de strategie. De strategie is gericht op het verminderen van genderongelijkheid door vrouwenrechten en eigendomsrechten te versterken, vrouwenemancipatie te bevorderen en het vergroten van kennis op het gebied van gendergelijkheid.

In de afgelopen anderhalf jaar werd een aantal initiatieven ontplooid om *gendermainstreaming* binnen de bank te bevorderen. Sindsdien is het een permanent punt van aandacht binnen alle relevante sector, thematische, landen en regiostrategieën die de Bank formuleert. De thematiek is complex, ondervindt zonder meer weerstand maar wordt binnen de Bank en met steun van het hoogste management serieus aangepakt. Ook produceert de Bank de *Gender Equality Index* die aangeeft hoe 52 van de 54 Afrikaanse landen scoren op het gebied van gendergelijkheid.

6. Klimaat
Relevant. In 2014 keurde de Bank 4 projecten goed die een directe link met klimaatverandering hebben. Het gaat daarbij om een totaalbedrag van UA 33 miljoen, minder dan 1% van de totale investeringen. Twee van de vier projecten omvatten de aanleg van faciliteiten voor het winnen van zonne-energie. Indirect ondersteunt de bank veel duurzame energie projecten, zoals projecten gericht op het transport van *Liquified Natural Gas*. Hoewel er weinig specifieke projecten gefinancierd worden zijn de investeringen in het algemeen klimaatrelevant. Volgens de OESO-DAC zijn de schenkingen en zachte leningen van het AfDF voor 36% klimaatrelevant.

De Bank is een uitvoerende organisatie voor het *Climate Investment Fund* (CIF) en de *Global Environment Facility* (GEF). Volgens MOPAN is de mate waarin de Bank zich bezighoudt met milieu en klimaatverandering “bevredigend”, maar de MAR noemt de prestaties van de Bank op het gebied van klimaatverandering “zwak”. Het in 2013 goedgekeurde Energiebeleid van de Bank richt zich op zo laag mogelijke CO_2 emissies bij energieprojecten maar sluit exploitatie van kolen niet uit, mits er met technologisch geavanceerde (en relatief schone) centrales gewerkt wordt.

7. *Private Sector Development*
Relevant. De Bank keurde in 2014 voor UA 1,59 miljard aan projecten in de private sector goed. Het gaat om 48 nieuwe private sector projecten waarvan 34 nationaal en 14 multinationaal. Dit betekent een stijging van 51,4% ten opzichte van 2013 toen er voor UA 1,05 miljard aan projecten in de private sector werd goedgekeurd. Iets meer dan de helft van de investeringen besloegen ondersteuning van de financiële sector in Afrika door directe leningen, handelsfinanciering, garanties of aandelenaankopen. Daarnaast werd er geïnvesteerd in private sector ondernemingen die zich richten op transport en energie. Onder andere het door NL gefinancierde CAADP programma wordt door AfDB beheerd. Het programma voorziet in agro-transformatie en economische groei.

De Bank heeft een private sector strategie voor de jaren 2013-2017. De Bank heeft in 2014 een nieuwe financiële sector strategie ontwikkeld voor de periode 2014-2019. Deze strategie is gebouwd op twee pijlers: 1) de toegang tot financiële diensten vergroten en 2) financiële systemen in Afrika verbreden en verdiepen.

8. Humanitaire hulp
Niet relevant. De Bank heeft een belangrijke rol gespeeld in de strijd tegen de uitbraak van ebola in 2014. De Bank keurde in totaal voor 148 mln. aan projecten goed, gericht op het terugdringen van ebola in Guinee, Liberia, Sierra Leone en omliggende landen. De Bank speelt binnen Afrika op het gebied van de bestrijding van ebola een belangrijke rol. Samen met de Afrikaanse Unie, de *United Nations Economic Commission for Africa* (UNECA) en Afrikaanse bedrijven richtte de AfDB een fonds op voor de bestrijding van ebola.

4.2 Extra relevantie

De AfDB levert met zijn focus op duurzame sociale en economische ontwikkeling, een belangrijke bijdrage aan de bestrijding van armoede en ongelijkheid in Afrika.

De AfDB heeft als Afrikaanse bank een voortrekkersrol op het Afrikaanse continent door de legitimiteit die de bank heeft. De bank neemt de verantwoordelijkheid die het heeft als ontwikkelingsbank met een Afrikaanse identiteit. De AfDB is een van de grootste kapitaalverstrekkers van Afrika. Een groot deel van de investeringen vloeit naar beleidsterreinen buiten de Nederlandse BHOS prioriteiten. Het gaat daarbij vooral om investeringen in infrastructuur op het gebied van energie (UA 1,46 miljard aan projecten in 2014) en transport (UA 919 miljoen aan projecten in 2014). Met deze investeringen adresseert de AfDB de schaarste aan infrastructuur in Afrika. Hiermee levert de Bank een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van het Afrikaanse continent.

Door de Afrikaanse wortels en het normerende karakter van de Bank kan het *senior management,* ondanks het ontbreken van een politiek mandaat*,* toch een intensieve dialoog aangaan met Afrikaanse overheden over zaken gerelateerd aan *good governance*. Binnen het dagelijks bestuur worden deze discussies inmiddels volop gevoerd. Ook bij de regionale bewindvoerders begint de overtuiging te groeien dat de Bank politiek economische aspecten in haar dialoog met lidstaten moet meenemen. Daarnaast levert de Bank technische assistentie op het gebied van goed bestuur.

Door toenemende investeringen in de private sector draagt de bank bij aan een goed investeringsklimaat in Afrika. Dit is vooral relevant voor de midden-inkomenslanden die de bank bedient. Kenia, Ethiopië en Nigeria staan bij de bovenste zes landen in de leningenportefeuille van de bank. De AfDB speelt als

belangrijkste kapitaalverstrekker in Afrika ook een belangrijke rol bij *Financing for Development* (FfD) en innovatieve financiering. De bank vormt met innovatieve financiering een brug tussen privaat kapitaal en de investeringsmogelijkheden in Afrikaanse landen.

Nederland is als aandeelhouder van de AfDB en donor van het AfDF in staat om invloed uit te oefenen op het beleid van de Bank en het Fonds, op voor NL en de Bank prioritaire thema's, institutionele processen, *safeguards*, schuldhoudbaarheidsregels en aanbestedingsregels. De positionering binnen het kiesgroepkantoor met het VK en Italië, stelt NL in staat een belangrijke bijdrage te leveren aan het beleid en de effectiviteit van de Bank.

5 Conclusie

5.1 Institutionele aspecten en functioneren

De Afrikaanse Ontwikkelingsbank Groep (AfDB) heeft een duidelijke strategie en focus. Dit vertaalt zich in de investeringen die de Bank doet. De Bank werkt bij programma en projecten nauw samen met de nationale overheden. Daarnaast zal de Bank in de toekomst meer gaan samenwerken met niet-statelijke actoren. Daartoe heeft de Bank richtlijnen opgesteld. Het is nog niet duidelijk hoe de partnerschappen met niet statelijke worden vormgegeven. Ook de implementatie van het decentralisatieproces is in volle gang maar nog niet afgerond. Het proces heeft door een *mid-term review* en de terugverhuizing van het hoofdkantoor naar Abidjan een nieuwe impuls gekregen. Wat betreft beleidsevaluatie plukt de Bank de vruchten van een onafhankelijke evaluatiedienst die bijdraagt aan de uitwerking van nieuw beleid. Ten slotte vormen de hervormingen op het gebied van personeelsbeleid een van de grootste uitdagingen van de Bank in de komende periode.

		Score	Verw.
3 Institutionele aspecten en functioneren			
	Strategie en focus	4	
	Resultaatsturing	4	
	Partnerschappen	3	↑
	Effectiviteit bestuurs- en beheersorganen	3	↑
	Beleidsevaluatie	4	
	Personeelsbeleid	2	↑
	Financieel beheer	4	
	Corruptiebestrijding in de interne organisatie	4	

5.2 Beleidsrelevantie

De AfDB is een relevante internationale financiële instelling voor de Nederlandse BHOS prioriteiten. De Bank doet veel investeringen in Afrikaanse bedrijven en banken en is hiermee een belangrijke aanjager van ontwikkeling van de private sector van Afrika. Daarnaast financiert de Bank veel landbouwprojecten en heeft het een belangrijke rol in de coördinatie met Afrikaanse landen en andere relevante spelers in de landbouw. Door de *ownership* van de Afrikaanse landen heeft de AfDB een belangrijke positie als het gaat om engageren richting Afrikaanse landen op het gebied van veiligheid, rechtsorde en gendergelijkheid.

		Score
4.1 Relevantie voor Nederlandse BHOS-prioriteiten		
	Voedselzekerheid	+
	Water	0
	Veiligheid en rechtsorde	+
	SRGR, inclusief hiv/aids	-
	Gendergelijkheid	+
	Klimaat	+
	Private Sector Development (inclusief IMVO)	+
	Humanitaire hulp	-